

# **A IDEOLOGIA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS ACERCA DA EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA**

Alexandre Tavares do Nascimento Lira\*

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar a ideologia das propostas formuladas pelas agências internacionais e organismos multilaterais acerca da educação nos anos de 1990. Estes princípios continuam vigorosos e serviram de base para uma intensa produção de leis de ensino e no financiamento da educação em diversos países na América Latina, sobretudo no Brasil. Deste modo, este trabalho procura contribuir com o debate acerca das ideologias que permeiam a educação e as questões relacionadas à hegemonia e a construção do consenso na atualidade.

Palavras-chave:

Política e sociedade – agências internacionais – pensamento conservador

## **1. A ideologia das agências internacionais**

Diante da crescente complexidade do real no mundo contemporâneo, a investigação acerca da História do tempo presente se faz necessária para a ampliação dos domínios do conhecimento. Esta sofisticação do conhecimento histórico surge de necessidades éticas e políticas, pois “como a atualidade caminhava por toda a parte um pouco rápido demais, [pediu-se] ao passado próximo que a decifrasse.” (AZEMA, 1990: 735-736).

Os últimos cinquenta anos foram testemunhas acontecimentos colossais e de transformações intensas para a história da humanidade. O rápido desenvolvimento técnico econômico que se operou em nossa época obteve como resultado o acirramento das contradições nas relações dos homens entre si e com a natureza.

E, para aqueles que querem escrever a história do século XX, uma das mais importantes reside no simples fato de saber, sem nenhum esforço especial, o quanto as coisas se modificaram (grifo do autor).

---

\* Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Os últimos trinta ou quarenta anos foram os mais revolucionários da história. O mundo, ou seja, a vida dos homens e mulheres que vivem na Terra, nunca foi transformado de maneira tão profunda, dramática e extraordinária dentro de um período tão curto. As gerações que não viram como o mundo era antes têm dificuldade em perceber isso.” (HOBSBAWN, 1995: 107)

A tarefa dos historiadores e cientistas sociais, neste contexto, é uma tarefa eminentemente ética, na medida em que a busca da verdade esta ligada a um conjunto de valores, a interface entre história e ética, pode mostrar-se tão fecunda quanto necessária, quanto mais o tema responde a assuntos vitais para a humanidade mais o diálogo parece necessário.

As transformações na economia mundial que ocorreram nos anos de 1980 e 1990 trouxeram grandes conseqüências sociais. Através de uma articulação internacional que se materializou na ação conjunta liderada pelos governos Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher no Reino Unido, os políticos conservadores, ancorados nos teóricos fundamentalistas do livre-mercado como Hayeck, Friedman e a Escola de Chicago passaram a desfechar um violento ataque às instituições do *welfare-state*.

O governo conservador de Margaret Thatcher (1979-1990) representou um golpe aos valores que prevaleciam na Inglaterra desde o pós-guerra, quanto às políticas de bem-estar social, com ênfase na educação, programas de saúde e liberdade de organização dos trabalhadores. Os conservadores efetivaram a desregulamentação do mercado através de violentas privatizações e o “Estado mínimo”, pontos indispensáveis do receituário neoliberal que provocaram prejuízos às conquistas básicas da cidadania, as liberdades políticas, a igualdade social e os níveis educacionais e culturais.

A retórica adotada pelos governos passou a se aproximar mais estreitamente aos discursos elaborados por empresários, organismos multilaterais e intelectuais conservadores. Assim, progressivamente as políticas neoliberais se expressaram pela política econômica de compressão da dotação orçamentária dos governos destinada às áreas sociais como previdência, saúde e educação.

Nos países subdesenvolvidos, os organismos multilaterais e as instituições financeiras exigiram um incremento no processo de ajuste das economias nacionais às exigências externas. No Brasil houve uma abertura do mercado interno aos produtos importados num momento em que a indústria passava por um processo de reestruturação produtiva. Em muitos setores os produtos nacionais não conseguiram concorrer e se encontraram às voltas de um processo de falências, concordatas, que

facilitaram a aquisição de empresas nacionais por conglomerados internacionais e a realização de gigantescas fusões monopolistas.

As agências internacionais funcionaram como ativos aparelhos da sociedade civil responsáveis pela articulação dos interesses do capital monopolista com a hegemonia dos grupos socialmente dominantes nos países capitalistas.

A atuação política dos aparelhos e agências tem sido cada vez mais importante no processo constitutivo das lutas de classe na atualidade. Neste ponto, as sugestões de Antonio Gramsci sobre a função dos aparelhos na guerra de posição foram decisivas para evidenciar a estrutura e o poder do Estado e as funções das organizações da “sociedade civil” no capitalismo contemporâneo.

Na estrutura de massa das democracias modernas, tanto as organizações estatais como o complexo de associações na vida civil constituem para a arte política o mesmo que as trincheiras e as fortificações permanentes na guerra de posição: elas fazem com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra. (GRAMSCI, 1988:92)

A mensagem das agências internacionais, nos anos de 1990, expressou o programa afinado aos interesses do capital monopolista. Este programa, caracterizado por diagnósticos e previsões arbitrárias e tendenciosas, acabou por triunfar nos países latino-americanos através da política educacional adotada em maior ou menor proporção pelos seus governos ao longo de toda a década. Os Estados ainda procuraram estabelecer fortes mecanismos para cristalizar permanentemente um determinado estágio de desenvolvimento, uma determinada situação social através da promulgação continuada de novas leis regressivas e autoritárias. Assim, em outras palavras os documentos produzidos pelas agências internacionais contribuíram para a composição de uma “agenda” política no âmbito da educação que vigorou nos últimos vinte anos.

Estas propostas podem ser analisadas em um conjunto de documentos produzidos pelas agências internacionais. Dentre estas iniciativas e propostas destes organismos multilaterais, podem ser consideradas a Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien na Tailândia em 1990, os documentos da CEPAL *Transformación productiva com equidad* (1990), *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad* juntamente com a UNESCO e o Relatório Delors, produzido entre 1993 e 1996 pela UNESCO, as diretrizes do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC), cujo *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe*, financiado pela UNESCO/OREALC,

segundo a reunião de Santiago em 1993 que aprovou as diretrizes neoliberais conhecidas como PROMEDLAC V, as resoluções da Conferência Internacional de Educação para Todos patrocinada pelo Banco Mundial que também produziu o documento *Prioridades y estrategias para la educación*. Neste rol de documentos podemos citar também o Fórum Capital-Trabalho de 17 de junho de 1992 onde se aprovou a Carta Educação.

A Declaração de Jomtien defendeu uma suposta melhoria da eficácia da educação, a ser controlada pelos resultados do rendimento escolar. Segundo a declaração os fatores determinantes de um aprendizado efetivo eram a constituição de bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, experiência do professor, laboratórios, salários e tamanho das classes. Levando-se em conta a relação entre os custos e benefícios desses investimentos, o BIRD recomendou investir prioritariamente no aumento do tempo de instrução e na oferta de livros didáticos. O material didático passou a ser o elemento operador do currículo e segundo as recomendações, a sua produção e distribuição seria atribuição do setor privado.

Para o banco, a política educacional dos Estados devia ser pautada pela descentralização, dando prioridade aos aspectos financeiros e administrativos, assim os governos deviam apenas manter sob seu controle apenas a fixação de padrões, a adoção de estratégias flexíveis para o uso de insumos utilizados nas escolas e a monitoração do desempenho escolar. Neste rol de propostas devemos levar em conta o incentivo ao setor privado e organismos não-governamentais para atuar como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na execução das políticas públicas.

A uniformização da política educativa em escala global resultou do crescente peso dos organismos internacionais na execução da política educativa nos países em desenvolvimento. Este crescimento esteve associado ao fato de que o Banco Mundial, o sócio majoritário do programa Educação para Todos, ter atingido a condição de liderança no cenário educativo dos anos 1990. Esta condição foi assumida a partir do momento em que o BIRD começou a impor, através de um programa de reformas estruturais aos países que recorrem aos seus financiamentos, um forte pacote de medidas neoliberais para a educação, principalmente para o ensino primário.

Em síntese, a literatura inspirada na Declaração Mundial sobre Educação para Todos procurou retomar os aspectos principais da teoria do capital humano, em moda nos anos 1970. A concepção que norteou os documentos das agências internacionais abordou a educação como um dos principais determinantes da competitividade entre os

países, alegando que o novo paradigma econômico demandava requisitos diferenciados de educação geral e qualificação profissional dos trabalhadores. Nos anos 1990, o discurso dominante atribuiu de forma mecânica à educação, a própria sustentação da competitividade. Através de um discurso prescritivo, os intelectuais alinhados ao grande capital, procuraram justificar a necessidade de mudanças em função da centralidade da educação e do conhecimento para a realização, da chamada “sociedade da informação”. Nesta concepção a educação constituiu-se numa das principais vias de enfrentamento de problemas como a inserção e manutenção dos indivíduos no mercado através da valorização dos atributos e conhecimentos próprios de um modelo determinado de ensino formal.

A ideologia dos documentos das agências internacionais procurou colocar a culpa do atraso econômico na suposta obsolescência do conhecimento dos trabalhadores. O discurso das agências internacionais procurou responsabilizar as classes trabalhadoras pela situação dos países subdesenvolvidos no âmbito da economia globalizada. Esta concepção foi baseada na idéia de que o país pode superar sua posição periférica na divisão internacional do trabalho, se cada cidadão investir adequadamente em sua própria escolarização e qualificação. O objetivo desta ideologia foi conformar as mentalidades com a reestruturação produtiva e as transformações da nova ordem mundial.

O discurso das agências procurou se apropriar de reivindicações tradicionais dos educadores, alterando substancialmente o seu significado. Assim, a participação da sociedade civil foi entendida como articulação com empresários e ONGs; a descentralização, como desconcentração da responsabilidade do Estado; a autonomia apenas como uma liberdade para captação de recursos nas instituições privadas; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão com o atendimento ao cliente; melhoria da qualidade como adequação ao mercado. Deste modo, o aluno foi encarado definitivamente como um mero consumidor.

Os conceitos e práticas da gestão empresarial e a lógica privada da administração predominaram através da atribuição da responsabilidade constitucional do Estado para os grupos econômicos, transferindo o ônus do financiamento para a sociedade, privatizando a execução da educação. Entretanto apesar de descentralizar decisões operacionais, o Estado ampliou o controle sobre decisões estratégicas como aquelas

relacionadas a avaliação, o currículo, os livros didáticos, a formação de professores, a avaliação de cursos e a escolha de dirigentes.

A autonomia foi restrita a parte financeira como a cobrança de mensalidades e a constituição de parcerias, a captação de recursos das instituições de ensino na iniciativa privada conectou de modo mais sistemático alguns setores das universidades às grandes corporações. A escolha de dirigentes tem sido cada vez menos democrática, e as práticas de eleições diretas para diretor de escolas e a participação da comunidade tem sido combatidos pelos governos e pela burocracia da administração. Os dirigentes passaram a ser mais rigidamente controlados pelo sistema através de novas exigências administrativas, obrigando-os a assumir tarefas diversas, como a de mobilizar a escola, fomentar a captação de recursos, negociar sua aplicação, melhorar os resultados escolares dos alunos nos testes de avaliação, etc.

O discurso das agências internacionais mudou o conceito de educação para o de “formação”. Esta operação indicou que a educação pode ocorrer em diversos espaços, assim a formação não dependia da escola, em especial a escola pública. Simultaneamente, ocorreu uma orientação da política de financiamento que partiu da idéia que procurou privilegiar os estabelecimentos considerados mais produtivos. Diante dos recursos escassos, esta política redundou em uma competição desenfreada entre as instituições educacionais. Neste panorama, os resultados dos exames governamentais foram utilizados para estabelecer um ranking institucional que ao mesmo tempo promoveu a procura e disputa dos alunos por vagas e dissimulando a exclusão.

## **2. As conseqüências imediatas das políticas inspiradas pelas agências internacionais**

No auge da Guerra Fria as agências internacionais procuraram sustentar um discurso favorável ao aumento das oportunidades educacionais, com o objetivo de competir com a expansão das idéias socialistas nos países subdesenvolvidos. Assim, organismos como a Aliança para o Progresso e a USAID influenciaram na política educacional e deram suporte aos governos ditatoriais na América Latina que consolidaram o predomínio privatista na educação.

Nos anos 1980 e 1990, os organismos internacionais defenderam francamente o predomínio das tendências privatistas, contribuindo para uma oligopolização na educação na América Latina nos últimos vinte anos. As recomendações das agências internacionais apoiaram o compromisso do Estado com o desenvolvimento das instituições particulares controladas por poderosos sindicatos de patrões. Esta situação deu origem à formação de verdadeiros oligopólios educacionais, através da estruturação de grandes universidades particulares, de uma sólida rede de escolas de ensino básico e franquias de métodos e material educacional explorado pelos grandes grupos empresariais.<sup>1</sup>

A política educacional imposta nos países subdesenvolvidos inviabilizou a democratização da escola pública. Com a regulamentação em vigor, foram postas em prática diretrizes que levaram à baixa escolarização do ensino. A ampliação do número de vagas se operou a partir dos números de turnos, de turmas por escolas, de alunos por turmas, entre outros expedientes paliativos. Entretanto, os investimentos públicos na educação sofreram severa restrição. Neste período houve uma progressiva restrição dos gastos públicos para a área, “em 1992, (...), as receitas públicas por aluno nos países industrializados foram de US\$ 4270; nos países em vias de desenvolvimento foram, em média de US\$ 218 e nos países mais pobres foram de US\$ 38”. (SHIROMA, 2000:96).

No caso do Brasil, o ponto de partida dos propositores da política teve como base o diagnóstico da crise. Neste panorama, foi construído um cenário obscuro com as estatísticas de fracasso escolar e de analfabetismo funcional que comparado com dados internacionais tinha como efeito, a conclusão de que o deteriorado quadro de educacional brasileiro deveu-se não a falta de recursos, mas à ineficiência da gestão.

Esta situação criou uma realidade paradoxal baseada em soluções desconexas para problemas reais. Entretanto, as propostas das agências internacionais estiveram articuladas como peças de uma estrutura.

---

<sup>1</sup> Os exemplos são eloquentes. Originário de Curitiba, o grupo Positivo, que surgiu no auge da ditadura militar, em 1972, atualmente domina grandes mercados na educação, no setor gráfico-editorial e de informática: <http://www.positivo.com.br/portugues/menu.asp> acessado em 28/08/2010. O grupo Objetivo sediado em São Paulo é um dos maiores grupos privados que atuam na educação no Brasil. A amplitude da sua atuação cobre todos os níveis de ensino, através de uma sólida rede de escolas e atualmente explora franquias de métodos e gestão educacional e a produção e comercialização de material pedagógico: <http://www.objetivo.br/colégio/historia.asp?s=some> acessado em 03/02/2010. A Estácio de Sá se expandiu durante o período da ditadura militar na cidade do Rio de Janeiro. As informações sobre a instituição podem ser verificadas no sítio: <http://www.estacio.br/prerenovacao/sobreaestacio.asp> acessado em 3 de fevereiro de 2010. Atualmente a corporação oferece ações no mercado de capitais e assumiu definitivamente os seus fins lucrativos, como podemos observar em <http://www.estacioparticipacoes.com/> acessado em 3 de fevereiro de 2010.

As agências internacionais alegaram uma preocupação em ampliar as oportunidades escolares, mas recomendaram fortes restrições de investimentos nas áreas sociais e critérios de eficiência que desconsideraram a necessidade de incremento de verbas para a educação. Mesmo reconhecendo a relação entre a competitividade e a capacidade de geração de novas tecnologias o resultado foi uma canalização cada vez mais restrita de recursos para a pesquisa em áreas voltadas para o estrito atendimento das demandas do mercado.

A educação desempenhou a função de contribuir com a estrutura de classe, distribuindo os trabalhadores entre as várias funções da força de trabalho. Os empresários do ensino faturaram alto extraindo lucro da desqualificação, da instabilidade produzida pela ideologia neoliberal e da vulnerabilidade dos trabalhadores de várias categorias com o aumento do desemprego, transformando a educação em um grande negócio e propiciando a expansão dos negócios dos empresários do ensino.

Diante da reclamação de novas qualificações e competências para os professores, a regra foi o pagamento de salários indignos. Assim, mesmo admitindo o problema dos baixos salários, o discurso conservador acenou apenas com falsas propostas de gratificações por desempenho.

Neste contexto, os professores foram submetidos a intenso arrocho salarial, passando a trabalhar em sala uma grande quantidade de horas-aula. Os professores passaram a conviver com critérios cada vez mais rigorosos com base em produtividade e certificados, o que aumentou a corrida por cursos de reciclagem, participação em eventos e oportunidades de formação. Na hipótese de não obter nas instituições públicas, estes profissionais passaram a procurar estas oportunidades nas instituições privadas.

As propostas dos documentos das agências internacionais procuraram estabelecer limites para a atividade criadora dos Estados, cerceando a sua autonomia relativa em direção a produção de oportunidades variadas a partir da estruturação de fortes sistemas de educação pública baseados na gratuidade e na qualidade do ensino.

O consenso promovido esteve completamente desvinculado da imagem do Estado como promotor de bem-estar. Ao contrário, os governos se mostraram dispostos à terceirizar o ensino, acenando com vantagens para que a iniciativa privada fosse seduzida a investir na educação, encarando-a como um comércio. Os setores privados desencadearam uma verdadeira campanha ao longo dos anos de 1990, baseada na idéia de que fatores como o analfabetismo, a repetência e a evasão escolar eram resultados da

ineficiência do sistema público. Os grandes meios de comunicação de massas reiteraram sistematicamente o apelo para que os diversos setores da sociedade trabalhassem voluntariamente na escola de seu bairro, sob o argumento de responsabilidade da sociedade civil com a educação.

A educação constituiu-se em campo de negociações e trocas para a legitimação do consenso e entendimentos entre capital e trabalho. Esta direção política comprometeu o desenvolvimento de sistemas públicos de ensino, ao passo que manteve firme o apoio governamental às redes particulares. Deste modo, a legislação e o modelo de financiamento foram os responsáveis pelo colapso dos sistemas públicos de educação em países subdesenvolvidos. O nosso país é um exemplo bem acabado onde a legislação e o financiamento da educação estabeleceram uma íntima conexão do Estado com as instituições privadas.

### **Bibliografia**

AZEMA, Jean Pierre. Tempo presente. In: BURGIÉRE, André (org.) *Dicionário das Ciências Históricas*. Rio de Janeiro. Imago, 1990.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos. WCEFA Nova Iorque, abril de 1990, In: Undime – União nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=88>, acessado em 28/08/2010.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1988.

HOBSBAWN, Eric. O presente como história: escrever a história de seu próprio tempo. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 43, nov. 1995.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.